

Г. С. Працко, А. И. Мелихов, Е. В. Деревягин, Г. А. Никитина

ВЗАИМОПОНИМАНИЕ ПОЛИЦИИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

КАК ОСНОВА ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЗИТИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В современных условиях работы полиции взаимопонимание между гражданами и представителями власти должно стать новой философией правоохранительной деятельности. В качестве позитивных площадок для нахождения взаимопонимания между полицией и обществом в целях последующего формирования объективного общественного мнения о деятельности полиции авторы описывают ряд социальных проектов, инициированных Волгоградской академией МВД России. В статье также предлагаются методы совершенствования нормативно-правового регулирования критериев деятельности полиции и порядка проведения опросов общественного мнения. Утверждается, что в существующих условиях наиболее объективными критериями оценки деятельности органов внутренних дел в сфере применения ими мер государственного принуждения должны стать не просто внутреннее суждение личности в форме опроса общественного мнения, а внешнее выражение такого суждения.

Ключевые слова: эмпатия, опросы общественного мнения, критерии оценки деятельности полиции, социальные проекты Волгоградской академии МВД России, юридическая клиника, средства и пути повышения общественного мнения о деятельности полиции.

G. S. Pratsko, A. I. Melikhov, E. V. Derevyagin, G. A. Nikitina

MUTUAL UNDERSTANDING OF POLICE AND CIVIL SOCIETY AS THE BASIS

FOR CREATING POSITIVE PUBLIC OPINION ON THE INTERIOR BODIES' ACTIVITIES

Under new conditions of police work mutual understanding between the community and public authorities should become a new philosophy of law enforcement activity. The authors describe a number of social projects initiated in Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia as positive platforms for establishing mutual understanding between police and community in order to subsequently form objective public opinion on police activities. The methods for improving normative-legal regulation of police activities' criteria and the procedure for conducting public opinion polls are also proposed. The authors assert that under existing conditions it's not just the person's internal judgment in the form of a public opinion poll but external expressions of such judgment that should be regarded as the most objective criteria for evaluating the interior bodies' activities on applying the measures of state coercion.

Key words: empathy, public opinion polls, criteria for evaluating police activities, social projects of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia, legal clinic, means and ways for improving public opinion on police activities.

Современный образ полиции начал формироваться в 90-е гг. прошлого века, когда отечественная наука пошла по пути популяризации либеральных идей, минимизирующих значение государства в социальном управлении. Сотруднику правоохранительных органов в данной концепции отводилась роль работника, оказывающего государственную услугу, которая оплачена налогами. Предотвращая и разрешая конфликты, содействуя поддержанию общественного спокойствия, предупреждая и раскрывая преступления, полицейские удовлетворяют базовые потребности населения в безопасности и справедливости, одновременно выступая наиболее близкими к гражданам представителями государства. Однако согласно опросам общественного мнения неудовлетворенность населения работой сотрудников органов внутренних дел «...в определенной мере связана с тем, что реально функционирующие органы внутренних дел не соответствуют тому образу стража порядка, который создан воображением населения» [1].

Поскольку общественное мнение является одним из ключевых критериев оценки деятельности органов внутренних дел, попробуем разобраться в причинах несоответствия между официальным и воображаемым образами полиции.

Во-первых, сочетание возможности законного применения силы с тем, что полиция доступна практически каждому в любое время суток, приводит к разнообразию и непредсказуемости требований, предъявляемых к ней [2], а следовательно, к размытию образа полиции в сознании населения.

Во-вторых, отсутствие конкретных претензий к деятельности полиции в ходе опросов общественного мнения и неудовлетворенность «общим образом полиции» обусловлены, на наш взгляд, непониманием типичным гражданином сути и нюансов деятельности органов внутренних дел.

Логика законодателя не всегда понятна обывателю и нередко приводит его к мыслям о несправедливости и произволе в отношении него

и, как следствие, к отторжению государственного устройства как блага. В этих условиях интересны исследования причин правового нигилизма граждан. Если выражаться языком институциональных экономистов, то транзакционные издержки (затраты времени, денег, жизненных сил) на изучение отечественного законодательства настолько велики, что население отказывается от модели правового поведения как нецелесообразной, выбирая нормы морали, нравственности, «понятий», выработанных в различных человеческих сообществах, т. е. более простые корпоративные правила поведения, сформировавшиеся по месту работы. Таким образом, принципу «незнание закона не освобождает от ответственности» должен соответствовать принцип ясности закона и возможности легкого доступа к нему. Иными словами, сотрудники полиции должны употреблять понятные и общеизвестные для населения алгоритмы поведения и терминологию, а не усложненные специфические процедуры и законодательные конструкции, для понимания которых требуется юридическое образование или обязательное представление интересов профессиональным юристом.

В-третьих, кризис взаимопонимания как всеобщая современная проблема. Государство и общество объединяет прежде всего взаимопонимание или, выражаясь языком современной психологии, эмпатия. Именно недостаток взаимопонимания приводит к кризису доверия в современной семье, обществе и государстве, а затем к противопоставлению социальных институтов друг другу и созданию новых, пагубных для общества стереотипов. Такой кризис переживают все традиционные социальные структуры (семья, община, общественные объединения, рабочие коллективы), поскольку их члены дистанцируются друг от друга по причине высокой занятости на работе. Это обуславливается завышенными материальными требованиями к образу жизни, а также многообразием источников информации и самостоятельностью их выбора, что создает разрыв между целыми поколениями. Например, на занятиях с курсантами в Волгоградской академии МВД России преподавателю старше 30

лет, как правило, трудно подобрать яркий пример правоприменения из числа известных и ему, и обучающимся фильмов или литературных источников.

Кризис взаимопонимания в правоохранительной сфере наступил из-за ряда факторов, с которыми полиция зарубежных стран столкнулась еще в середине XX в. Сотрудниками Волгоградской академии МВД России в результате зарубежных командировок и социологических исследований были выявлены причины снижения взаимопонимания между обществом и полицией: «...к числу фундаментальных перемен, которые отражаются на нашей жизни и деятельности полицейских сил, относятся растущая урбанизация; возросший темп жизни, ее мобильность. В аспекте полицейской деятельности это означает, что многие люди лишены „корней“: они могут жить в одном месте, работать в другом, а могут при желании путешествовать по всему свету. Раньше человека знали его окружающие на работе и дома, а он знал своих соседей. Теперь анонимность, являющаяся следствием проживания в больших городах, наряду с одиночеством приводят к совершению преступлений. Почему этот фактор столь важен для полиции? Дело в том, что одним из основных элементов эффективной полицейской работы всегда было хорошее знание людей: кто они такие, что они из себя представляют, что заставляет их нарушать закон. Это способствовало созданию атмосферы взаимопонимания между полицией и населением, однако такой атмосферы нелегко добиться, если члены местного сообщества или даже сотрудники полиции не находятся на одном месте достаточно долгое время для того, чтобы узнать друг друга. Высокий уровень ротации полицейского персонала неблагоприятно сказывается на взаимоотношениях между полицией и населением.

Растущие профессионализация и специализация полицейской работы, наметившиеся в течение последних десятилетий, привели к постепенному *дистанцированию* полиции от населения» [3].

Профессионализация полицейской деятельности, на наш взгляд, не должна означать, что образ полицейского — обычного человека, смысл действий которого понятен окружающим, — уходит в прошлое. Напротив, в современных условиях работы полиции взаимопонимание должно

стать новой философией правоохранительной деятельности.

Полагаем, что позитивными площадками для нахождения взаимопонимания между полицией и обществом в целях последующего формирования объективного общественного мнения о деятельности полиции могут стать такие проекты, инициированные в Волгоградской академии МВД России, как:

1. Общественная юридическая клиника на базе вузов МВД России. На протяжении нескольких лет в Волгоградской академии МВД России функционирует внештатная юридическая клиника, в которой в вечерние часы преподаватели академии совместно с курсантами помогают гражданам составлять процессуальные документы, разъясняют логику действий сотрудников полиции, проводят бесплатные юридические консультации и анкетирование граждан по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами [4]. Примечательно, что по результатам опросов, проводимых среди клиентов юридической клиники, подавляющая часть из них была удовлетворена деятельностью полиции.

2. Общественная полицейская академия. Эта идея впервые появилась в Англии в 1977 г. Полиция Дэвона и Корнуэлла создала полицейскую вечернюю школу, основная цель которой заключалась в том, чтобы сформировать у сознательных граждан понимание характера и задач полицейской деятельности. В условиях учебной среды Волгоградской академии МВД России мы адаптировали указанную идею к российским условиям, разработав программную документацию и опубликовав ряд научных статей. Цель нашего проекта — практическая реализация принципов открытости и публичности полиции, обеспечения общественного доверия полиции и поддержки ее гражданами в Волгоградской области с помощью сил и средств образовательных организаций МВД России. Эту цель планировалось достичь с помощью решения следующих задач:

— привлечение общественности к контролю за деятельностью полиции;

— создание и распространение позитивного образа российского полицейского;

— распространение объективной оценки деятельности полиции среди населения;

- борьба с правовым нигилизмом и инфантилизмом среди населения относительно правовых основ и компетенции полиции;

- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;

- создание кадрового резерва для общественных советов при территориальных органах исполнительной власти в сфере внутренних дел;

- расширение слоев населения, лояльных к полиции.

Основной метод проекта — формирование позитивного образа полицейского в сознании наиболее социально активных представителей молодежной среды в целях его дальнейшего распространения среди учащихся и студентов Волгоградской области.

В ходе проекта планировалась реализация таких мероприятий, как:

- разработка учебно-методического комплекса «Общественная полицейская академия»;

- определение неформальных лидеров в учебных сообществах для их привлечения в качестве представителей гражданского общества к участию в проекте, проведение опроса общественного мнения в их социокультурной среде;

- разъяснение представителям гражданского общества сущности и содержания деятельности полиции;

- обучение представителей гражданского общества первоначальной подготовке для оказания помощи полиции при охране общественного порядка в праздничных и показательных мероприятиях в целях популяризации профессии полицейского;

- подбор наиболее опытных, коммуникабельных и харизматичных представителей полиции для презентации своей службы кадетам и другим представителям общественности;

- проведение совместных правоохранительных мероприятий полиции и кадетов (представителей гражданского общества);

- распространение кадетами полученных знаний, опыта и сложившегося положительного мнения о полиции в своей социокультурной среде с последующим проведением опроса общественного мнения;

- проведение социологического опроса общественного мнения о деятельности Главного управления МВД России по Волгоградской области;

- заключительная стадия проекта (издание учебно-методического комплекса и его распространение в образовательных учреждениях МВД России).

Планируемым результатом проекта было формирование позитивного общественного мнения о полиции как основного критерия официальной оценки деятельности полиции в социокультурной среде пребывания кадетов — выпускников общественной полицейской академии.

Проект организации общественной полицейской академии на базе Волгоградской академии МВД России неоднократно участвовал в конкурсах на получение грантов, получил поддержку Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области* и представителей общественности, однако не был реализован из-за финансовых трудностей.

В отечественной практике есть примеры и других успешных проектов по нахождению взаимопонимания между обществом и полицией [5].

Как известно, свое учение об идеальном государстве Конфуций создавал в полемике с так называемыми «законниками» — социальной школой, представители которой считали, что залог благосостояния и могущества государства кроется в хороших законах. Возражая им, Конфуций говорил, что хорошие законы без добродетелей у членов общества не приведут к социальной гармонии, поскольку население будет уклоняться от их исполнения, в то время как высокий уровень нравственности гарантирует процветание государства без наличия строгих законов [6]. В связи с этим главным методом нахождения взаимопонимания между полицией и обществом и формированием позитивного общественного мнения должны стать правовое воспитание населения, совместные социальные проекты полиции и общества, обеспечение доступности

текста и смысла нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции.

Если обратиться к менее продуктивным (но экономически более выгодным) нормативным способам повышения объективной оценки общественностью деятельности органов внутренних дел [7], то, на наш взгляд, они лежат в плоскости ответственности за публично распространяемую информацию и нормативных требований к критериям оценки общественного мнения.

Поскольку первый метод тесно соприкасается с цензурой, которая запрещена ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации, поэтому должен быть отдельным предметом исследования специалистами в области конституционного права, социологии, психологии и т. д., остановимся на втором.

Попробуем разобраться в поведении человека при опросе общественного мнения о деятельности органов внутренних дел посредством методологии классика теории общественного выбора М. Олсона [2]. Действия человека при принятии решения могут быть детерминированы:

- 1) коллективным выбором (как все);
- 2) иррациональным выбором в связи с присутствием в структуре человеческой психики компонентов бессознательного (мне подсознательно не нравится полиция);
- 3) снобистским выбором (выбор как средство самоутверждения и способ собственной идентичности);
- 4) социальными стереотипами (образы, как правило, формируемые в массовых источниках информации);
- 5) экономическими интересами (мне выгодно или невыгодна работа полиции).

Возникает вопрос: как общественное мнение, сформировавшееся в результате пяти мотиваций, четыре из которых не связаны с объективной реальностью, может адекватно отражать оценку деятельности органов внутренних дел? В таких условиях общественное мнение будет итогом манипулирования с мотивациями участников социологических опросов.

На наш взгляд, большинство социологических опросов отражает общественное мнение, заранее

запрограммированное логикой и структурой анкеты, активно эксплуатирующими фактор внезапности.

В условиях обыденности манипулирования общественным мнением органы внутренних дел также должны взять на вооружение психологические особенности его формирования, однако не для манипулирования общественным мнением, а для предоставления человеку возможности самостоятельно сформировать мнение об органах внутренних дел на основе объективной информации. В этом отношении наблюдается некоторый прогресс в ведомственном нормотворчестве МВД России. Так, приказ МВД России от 30 июня 2017 г. № 430 утвердил:

— перечень государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации;

— инструкцию по организации и проведению мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности;

— опросную форму мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности.

Как мы видим, предлагаемая форма оценки деятельности сотрудников МВД России значительно снижает возможности манипулятивного воздействия и случаев «внезапно» сформировавшегося общественного мнения путем включения в число респондентов лиц, воспользовавшихся государственными услугами. К сожалению, данные правила распространяются только на сферу государственных услуг, оказываемых МВД России. В наиболее конфликтной сфере активного применения сотрудниками органов внутренних дел мер государственного принуждения (уголовный и административный процесс) гражданин ограничен в возможности высказать свое мнение в форме социологического опроса сразу после получения опыта общения с сотрудниками полиции [8].

Авторам статьи близка точка зрения ведущего отечественного конституционалиста, исследовавшего феномен общественного мнения

в правой отрасли, согласно которой «мнением надо считать не просто внутреннее суждение личности, а внешнее выражение такого суждения. Если человек что-то оценил, но держит свой взгляд внутри себя, мы не имеем представления о его суждении. Если человек хочет, чтобы его мнение стало известно окружающим, он вынужден его как-то изложить. Способов может быть множество: как устных, так и письменных, графических, музыкальных, наконец, просто жестиккулярных — как известно, на этот счет в России существует неисчерпаемое богатство» [9].

С учетом высказанного мнения в существующих условиях наиболее объективными критериями оценки деятельности органов внутренних дел в сфере применения ими мер государственного принуждения должны стать количество протестов, связанных с деятельностью сотрудников ОВД, жалоб в различные инстанции, публикаций, позитивно или негативно отражающих деятельность полиции, и т. п.

В ближайшей перспективе посредством привлечения представителей общественности следует организовать широкое народное обсуждение критериев оценки деятельности полиции и порядка проведения опросов общественного мнения с дальнейшим их законодательным закреплением на федеральном уровне. При этом нужно обязательно предусмотреть реальную возможность как пострадавших от правонарушений, так и правонарушителей анонимно выразить сформировавшуюся оценку деятельности органов внутренних дел в форме социологического опроса.

Примечание

* Научно-исследовательская работа «Зарубежный опыт реализации принципа доступности и открытости деятельности полиции» стала победителем творческого конкурса Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области среди учащихся высших учебных заведений Волгоградской области «Доступность и открытость для населения деятельности государственной власти».

1. Демидов Н. Н., Тюменцев А. Н. Криминогенная обстановка в Волгоградской области через призму общественного мнения // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 4 (31). С. 42—46
2. Олсон М. Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
3. Бойченко В. В., Емельянова Е. Д. Взаимодействие полиции и населения: зарубежный опыт: лекция. Волгоград: Делегация Комиссии европейских сообществ в Российской Федерации; ВЮИ МВД России, 2000.
4. Непомнящая И. С. Оказание бесплатной юридической помощи на базе образовательных учреждений МВД России: опыт, проблемы, перспективы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 4 (31). С. 29—32
5. Доронин Г. Н., Чумакова Л. П. Обновленная модель студенческого отряда охраны правопорядка при юридическом вузе // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 13—16.
6. Горелов А. А. Политология в вопросах и ответах. М.: Эксмо, 2009.
7. Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
8. Попов В. В. Вопросы оценки эффективности деятельности полиции // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3 (26). С. 160—165
9. Авакян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12—20.

© Працко Г. С., Мелихов А. И.,
Деревягин Е. В., Никитина Г. А., 2018

1. Demidov N. N., Tyumentsev A. N. Crime situation in the Volgograd region from the perspective of public opinion // Vestnik of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2014. No. 4 (31). P. 42—46.
2. Olson M. Logic of collective actions. Moscow: The Fund for Economic Initiative, 1995.
3. Boychenko V. V., Emelyanova E. D. Interaction of police and community: foreign experience: lecture. Volgograd: the delegation of the Commission of the European communities in the Russian Federation; Volgograd Law Institute of the Ministry of the Interior of Russian, 2000.
4. Nepomnyashchaya I. S. Providing free legal assistance on the basis of educational institutions of the Ministry of the Interior of Russia: experience, problems, prospects // Vestnik of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2014. No. 4 (31). P. 29—32.
5. Doronin G. N., Chumakova L. P. The updated model of the student policing squad at a law institute // Legal Education and Science. 2015. No. 4. P. 13—16.
6. Gorelov A. A. Political science in questions and answers. Moscow: Eksmo, 2009.
7. On organizing continuous monitoring of public opinion on police activities: the order of the Ministry of the Interior of Russia of December 1, 2016 No. 777. Access from the legal reference system "Consultant Plus".
8. Popov V. V. Issues of Evaluating Effectiveness of Police Activities // Vestnik of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2013. No. 3 (26). P. 160—165.
9. Avakyan S. A. Freedom of public opinion and constitutional-legal guarantees of exercising it // Constitutional and Municipal Law. 2013. No. 1. P. 12—20.

© Pratsko G. S., Melikhov A. I.,
Derevyagin E. V., Nikitina G. A., 2018